

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi negara memuat pasal-pasal yang menjadi pilar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sesuai dengan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945, menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Seluruh aspek kehidupan masyarakat dalam berbangsa dan bernegara harus berdasarkan hukum. Dalam bidang hukum administrasi terdapat sebuah instrumen sebagai pengawasan dan pengendalian masyarakat yang dilaksanakan oleh Pemerintah, yaitu perizinan. Perizinan termasuk dalam bentuk pengaturan (*regulator*) oleh negara atau Pemerintah dalam melaksanakan fungsi negara. Dalam Pasal 28J Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan pula bahwa setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Oleh karena itu perizinan diterapkan agar pelaksanaan hak setiap orang terjamin dan tidak mengurangi hak orang lain.

Dalam buku karangan Philipus M. Hadjon ‘Pengantar Hukum Administrasi Indonesia’ perizinan merupakan salah satu dari keputusan-keputusan dalam rangka ketentuan-ketentuan larangan dan atau ketentuan-ketentuan perintah. Pada sistemnya undang-undang melarang suatu tindakan

tertentu atau tindakan-tindakan tertentu yang saling berhubungan. Larangan tersebut tidak dimaksudkan secara mutlak, namun untuk dapat bertindak dan mengendalikan masyarakat dengan cara mengeluarkan izin, khususnya dengan menghubungkan peraturan-peraturan pada izin itu.¹

Philipus M. Hadjon mengemukakan secara lebih detail dalam bukunya 'Pengantar Hukum Perizinan' yang menjelaskan perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha.² Izin memiliki pengertian dalam arti luas dan sempit sebagai berikut :³

- a) Izin dalam arti luas, yaitu semua yang menimbulkan akibat kurang lebih sama, yakni bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukan sesuatu yang mesti dilarang.
- b) Izin dalam arti sempit, yaitu suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.

Izin diterbitkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang digunakan oleh masyarakat, yang posisinya adalah sebagai pemohon, sebagai legitimasi terhadap kegiatan yang seharusnya dilarang. Tujuan izin adalah

¹ Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, h. 126.

² N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yuridika, Surabaya, 1993, h. 2.

³ *Ibid.*, h. 2-3.

sebagai instrumen dalam mengendalikan aktivitas masyarakat. Selain mengendalikan aktivitas masyarakat, izin memiliki fungsi atau motif berupa mengarahkan atau mengendalikan suatu aktivitas tertentu, mencegah bahaya bagi lingkungan, melindungi obyek tertentu, hendak membagi benda-benda yang sedikit jumlahnya, dan mengarahkan dengan menyeleksi orang-orang dengan aktivitas tertentu.⁴ Seiring dengan asas *ius contrarius actus* yang berarti siapa yang berwenang menerbitkan aturan maka ia juga berwenang mencabut aturan tersebut, maka badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan izin juga berwenang untuk mencabut suatu izin jika dirasa terdapat pelanggaran dalam pelaksanaan kegiatan yang membutuhkan izin tersebut.

Menurut Adrian Sutedi dalam bukunya ‘Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik’ membagi tujuan perizinan dilihat dari 2 (dua) sisi, yaitu sisi Pemerintah dan sisi masyarakat.⁵ Dari sisi Pemerintah tujuan pemberian izin adalah yang pertama untuk melaksanakan peraturan, kemudian yang kedua sebagai sumber pendapatan daerah akibat pembayaran retribusi dari tiap izin yang diterbitkan. Dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin antara lain untuk adanya kepastian hukum, adanya kepastian hak, dan mendapatkan fasilitas.

Izin adalah salah satu bentuk dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang termasuk dalam tindakan Pemerintah. Keabsahan tindakan Pemerintah dapat ditinjau dari 3 (tiga) segi, yaitu wewenang, substansi, dan prosedur.

⁴ *Ibid.*, h. 4.

⁵ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 200.

Pertama, apabila ditinjau dari wewenangnya berarti izin hanya dapat diterbitkan oleh pihak yang berwenang, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara. Ruang lingkup wewenang sendiri adalah mengatur, menetapkan izin, dan melakukan penegakan hukum. Wewenang terdiri dari 3 (tiga) komponen antara lain harus memiliki dasar hukum yang dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan dan AUPB, harus memiliki standar atau konformitas, dan harus memiliki pengaruh atau tujuan. Jika izin diterbitkan oleh pihak yang tidak berwenang maka izin tersebut batal demi hukum. Kedua, apabila ditinjau dari substansinya berarti izin dapat diterbitkan jika permohonan izin sesuai dengan tujuan dan peruntukannya. Jika izin yang diterbitkan menyalahi substansi dan tidak sesuai peruntukannya maka izin tersebut dapat dibatalkan. Ketiga, apabila ditinjau dari prosedurnya berarti izin harus diterbitkan dengan prosedur yang tepat agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Jika izin yang diterbitkan menyalahi prosedur maka izin tersebut dapat dibatalkan.

Merujuk kembali dalam Pasal 31 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tercantum bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Setiap warga negara berarti tanpa terkecuali berhak memperoleh dan menempuh pendidikan hingga jenjang paling tinggi, yaitu perguruan tinggi. Namun di Indonesia sendiri jumlah perguruan tinggi nasional masih sedikit dan kebanyakan terletak di kota-kota besar saja. Terdapat peraturan yang memperbolehkan masyarakat untuk dapat mendirikan sebuah perguruan tinggi swasta, yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Perguruan Tinggi (selanjutnya disebut UU Perguruan Tinggi) dan Peraturan

Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Perguruan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi (selanjutnya disebut PP Pengelolaan Perguruan Tinggi). Dalam Pasal 60 Ayat (2) sampai dengan (4) UU Perguruan Tinggi *juncto* Pasal 8 Ayat (2) PP Pengelolaan Perguruan Tinggi menyatakan bahwa PTS didirikan oleh masyarakat dengan membentuk Badan Penyelenggara berbadan hukum yang berprinsip nirlaba dan wajib memperoleh izin dari Menteri.

Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 521 K/TUN/2018 terjadi gugatan yang dilayangkan oleh sebuah Yayasan Pendidikan Hukum kepada Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (Kemenristekdikti) dengan obyek gugatan yaitu surat keputusan elektronik yang diterbitkan oleh Kemenristekdikti. Yayasan Pendidikan Hukum hendak mendirikan sebuah perguruan tinggi swasta (PTS) dan mengajukan permohonan izin. Seperti yang tercantum dalam Pasal 60 Ayat (2) sampai dengan (4) UU Perguruan Tinggi *juncto* Pasal 8 Ayat (2) PP Pengelolaan Perguruan Tinggi menyatakan bahwa PTS didirikan oleh masyarakat dengan membentuk Badan Penyelenggara berbadan hukum yang berprinsip nirlaba dan wajib memperoleh izin dari Menteri dengan memenuhi standar minimal akreditasi. Yayasan Pendidikan Hukum merasa telah memenuhi persyaratan minimal untuk mengajukan permohonan izin, namun oleh Kemenristekdikti dinilai tidak memenuhi syarat faktual sehingga dikeluarkan surat keputusan yang menyatakan penolakan permohonan izin mendirikan PTS baru. Yayasan Pendidikan Hukum merasa tidak puas dengan putusan pengadilan tata usaha negara yang menolak gugatan

dan membawa kasus tersebut ke tingkat banding. Pada tingkat banding pengadilan tinggi tata usaha negara mengabulkan permohonan Yayasan Pendidikan Hukum untuk membatalkan surat keputusan elektronik penolakan izin. Kemudian oleh Kemenristekdikti diajukan kasasi dan berakhir pada dikabulkannya permohonan Kemenristekdikti dengan tidak membatalkan surat keputusan elektronik penolakan permohonan izin pendirian PTS baru tersebut.

Kemenristekdikti menyatakan bahwa syarat minimal yang harus dipenuhi untuk mendirikan sebuah PTS baru tercantum dalam Pasal 13 Ayat (2) Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2018 tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta (selanjutnya disebut Permenristekdikti 51/2018). Yayasan Pendidikan Hukum telah memenuhi beberapa persyaratan minimal pendirian PTS baru dan sisa persyaratan yang belum terpenuhi karena masih dalam pengajuan permohonan izin kepada Kemenristekdikti. Kemenristekdikti menolak permohonan izin Yayasan Pendidikan Hukum tersebut dengan alasan harus memiliki 160 (seratus enam puluh) mahasiswa dan memiliki tingkat akreditasi. Sedangkan Yayasan Pendidikan Hukum belum memiliki hal tersebut karena baru memohonkan izin.

Berdasarkan pada Putusan Mahkamah Agung tersebut diketahui bahwa tindakan Kemenristekdikti dalam melakukan pengendalian di bidang perguruan tinggi adalah dengan penolakan permohonan izin dan/atau pencabutan izin perguruan tinggi yang bermasalah, maka ditemukan isu hukum bagaimana apa

peran Pemerintah dalam melakukan pengendalian terhadap pendirian perguruan tinggi baru serta upaya perlindungan hukum terhadap perguruan tinggi dan peserta didik.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apa wewenang Pemerintah dalam melakukan pengendalian terhadap pendirian perguruan tinggi?
2. Apa upaya perlindungan hukum terhadap penolakan perizinan?

1.3 Tujuan

Tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini adalah :

- a. Menganalisis tujuan Pemerintah dalam mengendalikan pendirian perguruan tinggi baru;
- b. Menganalisis wewenang Pemerintah dalam pemberian izin pendirian perguruan tinggi baru;
- c. Menganalisis upaya perlindungan hukum terhadap perguruan tinggi yang permohonan izinnya ditolak; dan
- d. Menganalisis upaya perlindungan hukum bagi peserta didik terhadap perguruan tinggi yang izinnya dicabut.

1.4 Manfaat

- a. Manfaat teoritis, memberikan pemahaman bagi pembaca mengenai wewenang Pemerintah dalam mengeluarkan izin pendirian perguruan tinggi serta upaya perlindungan hukum terhadap penolakan pemberian izin dan pencabutan izin perguruan tinggi.
- b. Manfaat praktis, yaitu untuk dijadikan bahan hukum oleh praktisi, aparat penegak hukum, dan akademisi.

1.5 Metode

1.5.1 Tipe Penelitian

Menurut Peter Mahmud Marzuki dalam buku *Penelitian Hukum*, terdapat 4 (empat) metode dalam penelitian hukum, yaitu *Doktrinal Research*, *Reform-Oriented Research*, *Theoretical Research*, dan *Fundamental Research*.⁶

Metode Penelitian yang digunakan dalam karya tulis ini adalah *Doktrinal Research* dan *Reform-Oriented Research*, di mana akan menganalisis suatu putusan pengadilan dan beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan, serta akan dilakukan analisis mengenai substansi dalam putusan pengadilan sudah sesuai dengan apa yang diatur di dalam undang-undang dan terdapat akibat hukum yang timbul.⁷

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, 2017, h. 133-136.

⁷ *Ibid.*

1.5.2 Pendekatan Masalah

Menurut Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya yang berjudul Penelitian Hukum, terdapat 5 (lima) jenis pendekatan dalam penelitian hukum, yaitu Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*), Pendekatan Kasus (*Case Approach*), Pendekatan Historis (*Historical Approach*), Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*), dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).⁸

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*), di mana menelaah peraturan perundang-undangan yang terkait dan menelaah putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap yaitu dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 521 K/TUN/2018.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penulisan karya tulis ini, menggunakan 2 (dua) sumber bahan hukum, yaitu sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder⁹, sebagai berikut :

- 1) Sumber bahan hukum primer, diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan peraturan lain yang berkaitan. Peraturan perundang-

⁸ *Ibid.*, h. 135.

⁹ *Ibid.*, h. 180-183.

undangan yang berkaitan dengan penulisan karya tulis ini antara lain :

- a. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *juncto* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
- d. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara;
- e. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
- f. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- g. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Perguruan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi;
- i. Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2015 tentang Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi;
- j. Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Nomor 32 Tahun 2016 tentang Akreditasi Program Studi dan Perguruan Tinggi; dan
- k. Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Nomor 51 Tahun 2018 tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Nasional dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta.

- 2) Sumber hukum sekunder, diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan baik berupa literatur-literatur, hasil penelitian, jurnal, serta bahan-bahan kuliah yang berkaitan.

1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mengumpulkan sumber-sumber hukum yang berhubungan dengan topik yang akan dibahas dengan peraturan perundang-undangan untuk mengetahui aturan yang mengatur, serta studi kepustakaan untuk mengetahui dasar-dasar teori atas isu hukum yang dirumuskan. Sumber bahan hukum yang telah dikumpulkan dirumuskan secara sistematis dalam bab dan sub bab tertentu.¹⁰

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode deskriptif analisis, yaitu metode yang fokus pada penyelesaian isu hukum dengan cara mengumpulkan bahan hukum yang kemudian diinterpretasi dengan menguraikan isu hukum, dilakukan dengan sistematis untuk memperoleh kesimpulan atas isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini.¹¹

¹⁰ *Ibid.*, h. 237-239.

¹¹ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1995, h. 39.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam skripsi ini dibagi menjadi 4 (empat) bab yang bertujuan agar pembahasan dapat lebih dipahami dan lebih sistematis. Dalam setiap bab terdapat sub bab yang membahas permasalahan secara lebih rinci.

Bab I adalah bab pendahuluan yang berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian serta sistematika penulisan.

Bab II adalah pembahasan mengenai rumusan masalah pertama dengan menjelaskan tujuan pengendalian pendirian perguruan tinggi baru, wewenang Pemerintah dalam mengendalikan pendirian perguruan tinggi, dan instrumen pengendalian pendirian perguruan tinggi berupa izin.

Bab III adalah pembahasan mengenai rumusan masalah kedua dengan menguraikan upaya perlindungan hukum terhadap perguruan tinggi atas penolakan permohonan izin dan perlindungan hukum bagi peserta didik terhadap perguruan tinggi yang izinnya dicabut.

Bab IV adalah bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran dari jawaban atas rumusan masalah yang diuraikan dalam skripsi ini.